



УДК 316.42:35

СОЦИАЛЬНЫЕ БАРЬЕРЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В УСЛОВИЯХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ¹

Н.П. СТАРЫХ*Орловская региональная
академия государственной
службы**e-mail: npstaryh@rambler.ru*

В статье рассмотрена проблема внедрения гражданской технологии – гражданской экспертизы в местном самоуправлении. В последние десятилетия значительно возросло влияние органов местного самоуправления на все сферы жизнедеятельности общества. В связи с этим встает вопрос о том, как общество будет контролировать деятельность этих органов. Только объединенная общественность, по мнению автора, сможет контролировать функционирование органов местного самоуправления, тем самым обеспечив длительное и устойчивое развитие общества.

Ключевые слова: местное самоуправление, гражданская экспертиза, социальные барьеры.

Динамичное развитие общества обуславливает необходимость рационализации всех уровней социального управления². Наиболее слабой и менее изученной подсистемой в данной связи в настоящее время остается местное самоуправление. Поэтому возникает необходимость совершенствования деятельности органов местного самоуправления, которое невозможно без достаточной и достоверной социальной информации. Это обстоятельство определяет необходимость развития системы гражданских технологий на местном уровне, что позволит существенно оптимизировать принятие управленческих решений органами местного самоуправления, снизить уровень социальных рисков, рационализировать использование инновационных технологий в разрешении и регулировании социальных проблем.

Одной из сложных проблем в местном самоуправлении, как свидетельствует российская социальная практика и подтверждают научные исследования, остается разработка рациональных управленческих решений³. Этот факт позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время возникла актуальная необходимость применения гражданских технологий в системе местного самоуправления.

Гражданские технологии – социальные технологии, реализуемые субъектами гражданского общества в общественных интересах. Большинство гражданских технологий заимствованы и имеют аналоги в политической, административной, юридической и бизнес-практике с той лишь разницей, что субъектом, «собственником», оператором этих технологий является гражданский актор (общественная некоммерческая организация, гражданская инициативная группа, гражданский активист), а целью их использования является продвижение, осуществление или защита общественных интересов.

Под общественными интересами подразумевается самый широкий и разноуровневый спектр групповых интересов, реализующихся вне сферы частной (семейной) жизни его носителей.

¹ Работа выполнена в рамках мероприятия 1.4 «Проведение поисковых научно-исследовательских работ в целях развития общероссийской мобильности в области социологии», лот №2011-1.4-303-020 ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 годы, Проект «Гражданская экспертиза практики регионального управления: технология, социокультурные и организационные барьеры». Шифр заявки №2011-1.4-303-020-002 (рук. В.П. Бабинцев).

² Рагозина Л.Г. Итоги мониторинга результатов реализации реформы местного самоуправления, осуществленного Институтом экономики города // Вопросы местного самоуправления. 2010. №4. – С. 4-14.

³ Долгополов Е.М. Информационная модель управленческих решений // Проблемы устойчивого социально-экономического развития и управления муниципальных образований: материалы первой Всероссийской научно-практической конференции, г. Пермь, 30 октября 2008 г. / Филиал ФГОУ ВПО УрАГС. Пермь, 2008. – С. 197.



Смысл применения гражданских технологий в отношении институтов публичной власти – оказание воздействия на источник власти с целью продвижения, осуществления или защиты общественного интереса.

Гражданские технологии могут быть использованы гражданскими акторами применительно к органам местного самоуправления в самых различных целях: от гармонизации отношений «общество – муниципалитет», в той или иной «отрасли» этих отношений, до выстраивания жесткой «гражданской обороны» или активного «гражданского сопротивления» в отношении тех или иных муниципальных практик, инициатив или институтов.

Применительно к муниципальным услугам гражданские технологии могут быть использованы гражданскими акторами прежде всего как инструменты приведения к максимально возможному соответствию предложения и гражданского спроса (гармонизации государственного, местного и общественных интересов в процессе оказания муниципальных услуг). В данном контексте применимы практически любые гражданские технологии, от простейших коммуникативных («круглые столы», петиционные кампании), до ресурсоемких технологий «прямого действия» (гражданский контроль, гражданские переговоры, акции публичного протеста).

Для нас наибольший научный интерес представляет такая гражданская технология, как гражданская экспертиза.

Гражданская экспертиза на местном уровне – независимый от органа муниципального управления анализ социально значимых практик с точки зрения их соответствия общественному интересу, который отстаивает гражданский актор, являющийся заказчиком (исполнителем) экспертизы.

Возможные предметы гражданских экспертиз применительно к властным услугам на местном уровне:

- гражданская экспертиза практики реализации муниципальной услуги на предмет соблюдения прав получателей услуги, прав человека, национального и международного законодательства;
- гражданская экспертиза муниципальной услуги на предмет соответствия практики ее реализации стандарту данной услуги;
- гражданская экспертиза муниципальной услуги на предмет ее соответствия интересам различных групп получателей услуги (целевых групп);
- гражданская экспертиза муниципальной услуги на предмет ее соответствия интересам «нецелевых групп», «непрофильным» общественным интересам, общественным интересам иных уровней.

Применительно к муниципальным услугам гражданский мониторинг (в большей степени), гражданский контроль и гражданское расследование (в меньшей степени) могут использоваться гражданскими акторами как включенные процедуры гражданской экспертизы⁴.

В то же время, несмотря на актуальность и необходимость технологии гражданской экспертизы при ее применении не исключено возникновение социальных барьеров.

Одним из таких барьеров может стать неприятие органами местного самоуправления критики принимаемых ими управленческих решений, незаинтересованность и неготовность к конструктивному диалогу с населением.

Показательна структура стереотипов муниципальных служащих и их менталитета в отношении управляемого ими сообщества. Оказывается, что важнейшими факторами пассивности населения в отношении местного самоуправления и принятия участия в решении вопросов местного значения стали его социальное иждивенчество (52%), безразличие к общественным делам (48%), индивидуализм (46%), отсутствие у населения достаточных знаний, некомпетентность в вопросах местного значения (45%)⁵.

⁴ Пермская гражданская палата. Официальный сайт // Режим доступа к изд.: <http://www.pgpalata.ru/>

⁵ Тагаурова Е.Н. Муниципальное управление: проблема взаимодействия с населением // Региология. 2008. №1. URL: <http://regionsar.ru/node/11>



Местная власть для населения большей частью представляется формально-бюрократической структурой, куда без особой надобности обращаться не стоит. Это косвенно признают и сами муниципальные служащие, говоря о недоверии населения к местным властям и возможностях его влияния на принятие решений. Так, на вопрос о том, какие факторы затрудняют деятельность органов местного самоуправления, среди прочих получены следующие оценки (таблица)⁶.

Таблица

В какой мере затрудняют работу органов местного самоуправления следующие обстоятельства (по оценкам муниципальных служащих), в %

Обстоятельство	Затрудняют работу	И да, и нет	Не оказывают влияния
Недостаточно активное участие населения в решении вопросов местного значения	22	51	26
Недоверие населения к органам местного самоуправления	27	50	23
Отчужденность органов местного самоуправления от населения	18	48	33

Представленные результаты свидетельствуют о том, что отсутствие активного участия населения, его недоверие к органам местного самоуправления, отстраненность их от населения не затрудняют деятельность чиновников местного самоуправления. Напротив, попытки гражданского общества контролировать процесс принятия и реализации управленческих решений, участвовать в решении всех общественно значимых вопросов, могут быть восприняты негативно.

Следующий социальный барьер организации гражданской экспертизы обусловлен недостаточным объемом информации о принимаемых решениях органами местного самоуправления и о предоставляемых ими услугах.

Так, удовлетворены степенью информированности о деятельности органов местного самоуправления 9,6% жителей, «скорее да» – 20,4%, «скорее нет» – 31,5%, «нет» – 23,5%, «затруднились ответить» – 15,0%⁷.

Полученные данные позволяют сделать вывод о том, что более 50% опрошенных жителей считают недостаточным уровень информированности о деятельности органов местного самоуправления.

Как правило, отсутствие достаточного объема информации о деятельности органов местного самоуправления приводит к низкому уровню доверия к органам местного самоуправления, что подтверждается ответами респондентов, считающих, что уровень доверия граждан органам местного самоуправления: «высокий» – 3,3%, «средний» – 39,7%, «низкий» – 57,0%.

Данный барьер имеет своим следствием появление следующего социального барьера – отсутствие заинтересованности населения в целесообразности проведения гражданских экспертиз. Невысокий уровень доверия органам местного самоуправления со стороны населения снижает эффективность взаимодействия населения и органов местного самоуправления. По данным авторского исследования, эффективность взаимодействия органов местного самоуправления с населением оценивается большинством населения как средняя (42,8%). А средняя оценка эффективности взаимодействия населения и органов местного самоуправления в свою очередь ведет к отсутствию уверенности населения в возможности повлиять на принимаемые управленческие решения (41,8%).

⁶ Татаурова Е.Н. Муниципальное управление: проблема взаимодействия с населением // Региология. 2008. №1. URL: <http://regionsar.ru/node/11>

⁷ Здесь и далее данные анкетирования домохозяйств, проведенного автором в апреле – мае 2010 года среди жителей г. Орла. Общий объем выборки – 624 анкеты, заполненные опрошенными представителями семей. Объем выборки определялся с доверительной вероятностью 0,95 и предельной ошибкой, равной 4%. Вид выборки – многоступенчатая.



Результаты проведенного социологического исследования показали, что из опрошенных, не желающих принимать участие в жизни города, 56,4% не доверяют органам местного самоуправления, 35,6% опрошенных, не интересующихся городскими событиями, полностью не доверяют органам местного самоуправления. Частично доверяют органам местного самоуправления: 52,6% из тех, кто готов участвовать, если бы было время; 53,4% интересующихся, но не участвующих в жизни города; 40,8% активно участвующих в жизни города.

Более 65% опрошенных негативно настроены к местной власти: из них – 40,9% жителей стараются не вступать во взаимодействие с органами местного самоуправления, а 27,3% – обратятся только в самом крайнем случае.

Все эти факторы могут привести к незаинтересованности населения в проведении гражданских экспертиз, к недоверию достоверности полученных результатов.

Результаты анкетирования представителей целевых групп (членов общественных организаций Белгородской области – N=71, государственных и муниципальных служащих – N=129 и экспертов – N=78) свидетельствуют, что, по мнению большинства опрошенных (66,2%), практика гражданской экспертизы в регионе развита недостаточно или совсем не развита, при этом 25,4% затруднились ответить на данный вопрос.

В качестве основных препятствий (барьеров) на пути организации гражданской экспертизы представителями общественных организаций были названы следующие: отсутствие у общественности ясного представления о содержании этой деятельности – 40,9%; пассивность населения – 35,2%; отсутствие традиций – 22,5%; противодействие чиновников – 21,1%; отсутствие нормативного обеспечения – 21,1%. По мнению государственных и муниципальных служащих, наиболее существенными барьерами организации гражданской экспертизы в регионе (муниципальном образовании) выступают: отсутствие у общественности ясного представления о содержании этой деятельности – 60,5%; пассивность населения – 49,6%; отсутствие нормативного обеспечения – 27,9% и противодействие чиновников – 18,6%.

Оценивая эффективность различных методов участия общественных объединений в оценке качества регионального и муниципального управления, представители общественных организаций в числе наиболее результативных отметили: участие в работе представительных органов власти (45,0%); создание общественных советов при органах исполнительной власти (42,3%); организацию интернет-форумов с обсуждением проектов решений и нормативных актов (35,2%), обсуждение проблем на заседаниях Общественной палаты (29,6%). По мнению экспертов, к вышеназванным методам следует добавить социологический мониторинг (51,3%) и обсуждение проектов решений в СМИ (34,6%).

Таким образом, наиболее существенными барьерами организации гражданской экспертизы в муниципальном управлении являются отсутствие у населения ясного понимания сущности, роли, значения данной гражданской технологии, недостаточно разработанная нормативно-правовая база, пассивность населения, низкий уровень доверия органам власти, противодействие чиновников, отсутствие традиций. Вместе с тем, органы местного самоуправления, как выразители потребностей и интересов населения, проживающего на данной территории, на наш взгляд, не должны негативно воспринимать применение технологии гражданской экспертизы.

Список литературы

1. Долгополов, Е.М. Информационная модель управленческих решений / Е.М. Долгополов // Проблемы устойчивого социально-экономического развития и управления муниципальных образований: материалы первой Всерос. науч.-практ. конференции, г. Пермь, 30 окт. 2008 г./Филиал ФГОУ ВПО УрАГС. Пермь: Изд-во «ОТ и ДО», 2008. С. 197.
2. Пермская гражданская палата. Официальный сайт // Режим доступа к изд.: <http://www.pgpalata.ru/>
3. Рагозина, Л.Г. Итоги мониторинга результатов реализации реформы местного самоуправления, осуществленного Институтом экономики города / Л.Г. Рагозина // Вопросы местного самоуправления. 2010. №4. С. 4-14.
4. Рычихина, Э.Н. Мониторинг в системе социального управления муниципальным образованием / Э.Н. Рычихина : автореферат дис. ... доктора социол. наук. М., 2010.



5. Татаурова, Е.Н. Муниципальное управление: проблема взаимодействия с населением / Е.Н. Татаурова // Регионоведение. 2008. №1. Режим доступа к изд.: <http://regionsar.ru/node/11>

SOCIAL BARRIERS OF THE ORGANIZATION OF CIVIL EXPERT EXAMINATION IN THE CONDITIONS OF LOCAL GOVERNMENT

N.P. STARYH

*Oryol Regional Academy
of Management*

e-mail: npstaryh@rambler.ru

The article considers the problem of introduction of civil technology – civil examination in local expert government. Last decades the influence of local governments on all spheres of ability to live of a society has considerably increased. In this context there is a question of how the society will supervise activity of these branches. Only the incorporated public, according to the author, can supervise functioning of local governments, thereby having provided long and a society sustainable development.

Key words: local government, civil expert examination, social barriers.
